

documento, podrá circunscribir el alcance de su estudio definitivo. Por consiguiente, lo que ha de resolverse es saber cómo conviene preparar ese documento. En su opinión, debe designarse un relator especial se designe o no un grupo de trabajo, puesto que sólo un relator puede emprender una investigación a fondo. Algunos aspectos, como el del trato a los extranjeros, pueden, sin duda, prestarse a controversias, pero son muy importantes y resulta difícil hacer caso omiso de ellos. No es posible separar la cuestión del trato a los extranjeros de la responsabilidad de los Estados en general, y algunos de los ejemplos más pertinentes se encontrarán sin duda en la legislación de extranjería; sin embargo, no cree que deba darse prioridad por ahora a este aspecto. Ese estudio preliminar, además de señalar los principales temas de debate, debe indicar cuál es la documentación de que se dispone y cuáles pueden ser las consecuencias de la adopción de un método determinado de estudio.

56. No es partidario de que se constituya un pequeño grupo de trabajo compuesto, por ejemplo, de dos personas, porque el procedimiento de consulta con esas personas puede resultar un obstáculo para el relator especial. Si ha de establecerse un grupo de trabajo, sería preferible que se compusiese de un mayor número de miembros que, a título consultivo, pudieran dirigir memorandos al relator especial para que los incluya en su documento preliminar.

57. Aunque, como el Sr. Verdross, también abriga dudas de la existencia de principios generales de derecho internacional que rijan la sucesión de Estados, no es tan pesimista que piense que de la práctica no se pueden deducir algunas normas. La cuestión es de gran actualidad y no se la debe posponer, ya que los nuevos Estados esperan con impaciencia una orientación. Desde el punto de vista de la labor sobre el derecho de los tratados, con la cual está estrechamente relacionada, también resulta muy conveniente que se prepare un proyecto completo sobre sucesión de Estados, tomando como base el considerable número de casos recientes y otros antecedente anteriores, para que se lo estudie en un plazo de dos o tres años. Con arreglo al procedimiento seguido por la Comisión, debe designarse un relator especial de ese tema.

58. El Sr. BRIGGS dice que está de acuerdo con el Sr. Gros en que, cuando termine el debate general sobre la responsabilidad de los Estados, debe designarse relator especial. Ha llegado a la conclusión de que la designación de un grupo de trabajo no sería útil ni aceleraría la labor. Las funciones que algunos miembros de la Comisión quieren asignar a ese grupo corresponden a la Comisión.

59. Aunque anteriormente sugirió que la Comisión estudiara primero la cuestión de la responsabilidad internacional de los Estados por el trato a los extranjeros, no se opone a que se examinen principios generales, en especial los enunciados en el artículo 1 del proyecto del Instituto de Derecho Internacional, mencionado por el Sr. Verdross. Lo que le parecería deplorable sería un estudio teórico de la responsabilidad de los Estados sin relación alguna con sus fundamentos en la vida inter-

nacional. En su opinión, lo que ha de entenderse por la responsabilidad de los Estados en cuanto a la protección de los extranjeros, no es tanto que el Estado esté obligado a proteger cuanto que está obligado a indemnizar a los extranjeros por los daños causados en su territorio por actos u omisiones contrarios al derecho internacional.

60. El Sr. de LUNA dice que un debate en el vacío, que no se base en un documento, es muy poco útil. Una vez que haya concluido el debate general sobre responsabilidad de los Estados, sucesión de Estados y futuro programa de trabajo, la Comisión debe designar relatores especiales y pequeños grupos de trabajo para que preparen informes preliminares y los presenten por lo menos tres semanas antes de la clausura del período de sesiones. Esos informes preliminares orientarían la labor de los relatores especiales. En el intervalo entre dos períodos de sesiones, podría utilizarse el mismo procedimiento de consulta que el Instituto de Derecho Internacional.

61. El Sr. VERDROSS se refiere a algunas opiniones acerca de la manera de estudiar el tema de la responsabilidad de los Estados, y dice que la propuesta de que se estudien primeramente los principios generales de la responsabilidad del Estado no excluye en modo alguno su aplicación al asunto concreto del trato a los extranjeros.

Se levanta la sesión a las 17.55 horas.

633.ª SESIÓN

Martes 1.º de mayo de 1962, a las 10 horas

Presidente: Sr. Radhabinod PAL

Labor futura en materia de codificación y desarrollo progresivo del derecho internacional [resolución 1686 (XVI) de la Asamblea General] (A/CN.4/145) (continuación)

[Tema 2 del programa]

1. El PRESIDENTE invita a la Comisión a que prosiga el debate sobre el tema 2 del programa.
2. El Sr. AMADO dice que le preocupan grandemente las dificultades con que tropezará el relator especial que ha de estudiar el tema de la responsabilidad del Estado. Nada es tan importante como que la Comisión dé a los relatores especiales las instrucciones más precisas a fin de evitar que, por un exceso de celo, redacten informes en los que intenten abarcar un campo demasiado extenso. La principal función de la Comisión consiste

en enunciar las normas consuetudinarias de derecho en forma que sea adecuada para un instrumento internacional y que resulte aceptable para la mayoría de los Estados. Aun esa labor relativamente modesta no está exenta de discrepancias, como pudo verse cuando la Comisión preparó el proyecto sobre plataforma continental y el proyecto sobre relaciones e inmunidades consulares, en los que se hicieron algunas innovaciones. Toda codificación que se base en la realidad contendrá, inevitablemente, un elemento de desarrollo progresivo: todo intento de fijar normas inmutables de derecho internacional equivale a desconocer la realidad de la vida internacional.

3. No cabe que la Comisión espere reducir a una serie de normas el enorme cuerpo de doctrina y de práctica que existe en materia de responsabilidad del Estado. El derecho se ha modificado considerablemente desde la época de la doctrina Drago y de la cláusula Calvo. Por ejemplo, mientras que en la segunda Conferencia de la Paz, de La Haya, en 1907, se aprobó un convenio del que puede deducirse que en determinadas circunstancias está permitido el empleo de la fuerza para el cobro de deudas contractuales, en la Séptima Conferencia Internacional de Estados Americanos, en 1933, se proclamó como principio de derecho internacional la no injerencia en los asuntos de otros Estados. No sólo ha evolucionado el derecho sino que, además, resulta difícil codificar algunos principios firmemente establecidos. Por ejemplo, está universalmente reconocido que la obligación de indemnizar es una de las consecuencias de los daños ocasionados por el Estado. Sin embargo, la Conferencia de Codificación reunida en La Haya en 1930, no pudo codificar ese principio. Asimismo, la imputabilidad del daño al Estado es una cuestión controvertible, pues mientras algunos autores estiman que es necesaria la voluntad intencional, otros creen que nos es indispensable. La formulación de normas respecto de la nacionalidad de la reclamación y del agotamiento de la vía interna plantean problemas no menos espinosos.

4. Además, la Comisión tiene que estudiar si el derecho que rige la responsabilidad del Estado ha sido modificado por la Carta de las Naciones Unidas, que reconoce la igualdad soberana de los Estados y contiene disposiciones relativas al arreglo pacífico de las controversias.

5. En cuanto al tema de la sucesión de Estados, también habrá que darle instrucciones precisas al relator especial, si la Comisión decide designarlo. Desde luego, no está convencido de que sea hora de codificar esta materia. No obstante, aunque no existan normas consuetudinarias de derecho internacional al respecto, es posible deducir algunas normas de los tratados; por ejemplo, no cabe duda de que el Estado sucesor hereda ciertas obligaciones, tales como las referencias a los regímenes fluviales y a las obligaciones financieras.

6. Confía en que la Comisión llegue a un acuerdo unánime sobre el método que ha de seguir para el estudio de la responsabilidad del Estado y que, en particular, circunscriba ese estudio de modo que el relator especial no introduzca cuestión alguna que no tenga relación directa con su labor.

7. El Sr. AGO dice que los pareceres expresados durante el debate, que constituye en realidad un debate general sobre responsabilidad del Estado y sucesión de Estados, aclarará la cuestión y evitará largas deliberaciones en lo futuro. Resulta alentador advertir que no existe en realidad ninguna discrepancia en cuanto al contenido de los futuros informes sobre responsabilidad del Estado; tanto el Sr. Gros como el Sr. Amado han mencionado algunos de los puntos esenciales que deberán ser estudiados.

8. A su parecer, el primer informe general sobre responsabilidad del Estado debe definir la naturaleza de esa responsabilidad y la significación de « hecho ilícito » en derecho internacional. Entre otras preguntas, debe responder a las siguientes: ¿ cuándo puede decirse que hay quebrantamiento de una obligación internacional? ¿ es imputable ese quebrantamiento a un sujeto de derecho internacional? ¿ puede haber responsabilidad sin culpa? También debe estudiar las diversas clases de hechos ilícitos, tanto por comisión como por omisión, tanto simples como complejos, etc. Todas estas cuestiones han sido ya objeto de arbitraje internacional. Otros de los puntos que han de estudiarse en el informe son las circunstancias eximentes de responsabilidad, por ejemplo, el consentimiento de la parte perjudicada, las sanciones legítimas, la legítima defensa, el estado de necesidad; la esfera y la importancia de la indemnización; la admisibilidad de sanciones por ciertas categorías de hechos ilícitos; la norma relativa al agotamiento de la vía interna, etc.

9. Para disipar la inquietud que abrigan el Sr. Briggs y el Sr. Gros respecto de la manera en que ha sugerido que se aborde la cuestión del trato a los extranjeros, quiere advertir que está de acuerdo en que no debe hacerse caso omiso de la considerable jurisprudencia que existe en esta materia. Cabe señalar que esta abundancia de antecedentes se debe a que el quebrantamiento de las normas relativas al trato a los extranjeros no menoscaba el prestigio de los Estados en la misma medida que el quebrantamiento de otras normas, por lo cual se someten más fácilmente a arbitraje. Aunque la responsabilidad que resulta del quebrantamiento de las normas relativas al trato a los extranjeros no sea probablemente la parte más importante de la cuestión de la responsabilidad del Estado, está convencido de que la jurisprudencia creada por los tribunales de arbitraje en lo referente a la responsabilidad que resulta de los daños causados a los extranjeros puede constituir una fuente valiosa para determinar las normas y principios que rigen la responsabilidad del Estado en general. Al mismo tiempo, esa jurisprudencia debe servir para un fin mucho más directo, a saber, para determinar las normas de fondo relativas a los deberes y obligaciones de los Estados en materia de trato a los extranjeros.

10. Sin embargo, dado el tiempo relativamente corto de que dispone la Comisión durante su mandato de cinco años, tal vez deba empezar por examinar los principios generales de la responsabilidad del Estado y emprender luego el estudio de otros puntos, tales como los medios para hacer efectiva esa responsabilidad y el trato a los extranjeros.

11. En cuanto a la importantísima cuestión de la sucesión de Estados, estima que hace falta un considerable trabajo preparatorio. Conviene disponer de mucha documentación respecto de la práctica en esta materia, por ejemplo, la relativa a la unificación de Italia y Alemania y a la independencia de los Estados de la América Latina, pero hay que reunirla y clasificarla. Tal vez la Secretaría pueda contratar personal adicional con ese fin. En todo caso, no debe posponerse el estudio de la cuestión, ya que la Comisión puede hacer un gran servicio a varios Estados si logra formular normas generales teniendo en cuenta tanto los resultados de la práctica como las disposiciones de los tratados.

12. Por lo que hace al método de trabajo, estima que hay que designar relatores especiales para cada uno de los aspectos de la cuestión; tal vez pueda ayudarles un comité, que no debe ser muy restringido. Los relatores y el comité pueden consultarse por correo, e incluso reunirse en el intervalo entre los períodos de sesiones de la Comisión.

13. El Sr. TUNKIN dice que el debate y, sobre todo, los argumentos aducidos en contra de su propuesta de que se designen pequeños comités para que estudien el alcance de las cuestiones de la responsabilidad del Estado y de la sucesión de Estados, le han convezcido de la conveniencia de su propuesta.

14. El principal argumento aducido en contra de su propuesta es que las dos cuestiones están ya claramente limitadas. Por lo que hace a la responsabilidad del Estado, el debate ha demostrado que sus límites no son del todo claros. En especial, varios miembros han hablado de la responsabilidad internacional exclusivamente en su sentido tradicional, tal como está expuesta, por ejemplo, en la gran obra de Anzilotti «*Teoria generale della responsabilità dello Stato nel diritto internazionale*», publicada en 1902.

15. Tal vez sea más correcto decir que la mayoría de los oradores se ha referido a la responsabilidad del Estado según la antigua concepción del derecho internacional. Pero lo que se espera de la Comisión es que estudie todos los aspectos del asunto teniendo presente la evolución de la vida internacional, y hasta ahora poca o ninguna referencia se ha hecho a esa evolución.

16. Después de la primera guerra mundial se abrieron nuevos campos a la responsabilidad internacional. Por ejemplo, la responsabilidad del Estado nace como resultado de una guerra de agresión, caso este de responsabilidad del Estado que no se preveía en las normas en vigor antes de la primera guerra mundial. Sin embargo, resulta innegable que según el derecho internacional moderno la guerra de agresión es un caso importante de responsabilidad del Estado.

17. No está de acuerdo con el Sr. Ago en que el examen de la responsabilidad del Estado deba limitarse a cuestiones generales. No cabe duda de que las cuestiones son importantes, pero la Comisión debe ir más allá. La principal importancia de la cuestión de la responsabilidad del Estado, tanto desde el punto de vista de la codificación como del desarrollo progresivo, consiste en la aplicación de las normas generales a los casos de quebrantamiento del derecho internacional que

ejercen una influencia decisiva en el mantenimiento de la paz. Esta responsabilidad no puede reducirse a principios generales y en cambio, tiene que ver con la enumeración de los principios generales de la responsabilidad del Estado.

18. Por lo que se refiere a la sucesión de Estados, está de acuerdo con el Sr. Verdross en que plantea graves problemas. En consecuencia, apoya la propuesta del Sr. Verdross de que se pida a la Secretaría que reúna la documentación necesaria. Pero eso no le parece suficiente e insiste en su propia propuesta de que se designe un pequeño comité para que haga un estudio preliminar de la cuestión, cuya complejidad vuelve indispensable ese estudio preliminar.

19. Reconoce que no alcanza a comprender algunos de los argumentos que se han esgrimido en contra de la creación de dos pequeños comités. Por ejemplo, el Sr. Briggs dijo que tal procedimiento equivaldría a sustituir la Comisión misma por un pequeño grupo. En realidad, la intención era diferente; el pequeño grupo trabajaría cuando la Comisión no estuviese reunida y luego le daría cuenta del resultado de su labor.

20. El Sr. Gros dijo que, aunque se crease un comité, el verdadero trabajo lo haría una sola persona. Pero, en la práctica, al menos en un caso, la Comisión designó dos relatores para el mismo tema: en su primer período de sesiones, designó al Sr. Alfaro y al Sr. Sandström para que estudiaran la cuestión de la jurisdicción penal internacional¹.

21. También se ha hablado de las dificultades de orden técnico que pudieran plantearse. Dichas dificultades no son ni mucho menos insuperables. La Secretaría indicó que durante el actual período de sesiones podrían organizar reuniones de comité con el objeto de cambiar opiniones. Los miembros de los comités podrían proseguir su labor en los intervalos entre los períodos de sesiones, y sería relativamente fácil proceder de manera que los comités se reuniesen inmediatamente antes de la apertura del decimoquinto período de sesiones. Sin duda alguna, no sería difícil organizar esas reuniones durante ese período de sesiones.

22. Asimismo se ha sugerido que los comités informen a la Comisión durante el actual período de sesiones, lo cual resulta poco práctico porque la Comisión tendrá que dedicar todo su tiempo al examen del primer informe de Sir Humphrey Waldock sobre derecho de los tratados.

23. La designación de los dos pequeños comités que se ha propuesto tendría la considerable ventaja de llenar una laguna en el procedimiento seguido por la Comisión. En lo pasado, la Comisión se ha abstenido de dar instrucciones concretas a los relatores especiales. Una modificación interesante y notable de esta tradición fue la decisión adoptada por la Comisión en su decimotercer período de sesiones de dar instrucciones precisas al relator especial del derecho de los tratados.

24. Su propuesta es que se designen dos pequeños comités compuestos de tres o cuatro personas para que

¹ *Documentos oficiales de la Asamblea General, cuarto período de sesiones, Suplemento N.º 10, (4/925, párr. 34).*

cada comité examine en el intervalo entre los dos períodos de sesiones uno de los dos temas. Cada comité daría a conocer a la Comisión su parecer colectivo, y si no llega a una conclusión unánime, podría exponer opiniones distintas e incluso discrepantes. Este procedimiento sería mucho mejor que designar inmediatamente un relator especial sin darle instrucciones concretas, puesto que la persona designada tendría que hacer personalmente el estudio preliminar de la cuestión y, de hecho, trazarse su propio plan. Tampoco cabe sostener seriamente que en esta etapa inicial del estudio de las dos cuestiones, la Comisión debe dar inmediatamente instrucciones precisas a los relatores especiales.

25. No cabe duda de que es una idea nueva la de designar pequeños comités que trabajen en el intervalo entre los dos períodos de sesiones, pero la Sexta Comisión ha invitado varias veces a la Comisión de Derecho Internacional a que ensaye nuevos métodos de trabajo. Por consiguiente, ésta no debe aferrarse a sus viejos métodos y debe ensayar el nuevo procedimiento que propone.

26. El PRESIDENTE dice que desea aclarar tres puntos.

27. Primero, resulta evidente que los oradores no pueden prescindir en el debate de referirse a la cuestión de fondo relativa al alcance de los temas de la responsabilidad de los Estados y de la sucesión de Estados. Por tanto, quiere indicar que en el debate sobre el tema 2 los oradores pueden examinar libremente el alcance de esas dos cuestiones.

28. Segundo, la Comisión no alterará por razón alguna su decisión de conceder prioridad al derecho de los tratados.

29. Tercero, se ha expresado el temor de que, si la Comisión estudia el tema de la responsabilidad de los Estados en su sentido más estricto, pueda prescindir completamente de la cuestión del trato a los extranjeros. Por consiguiente, recuerda a la Comisión que durante el debate sobre esta cuestión en el noveno período de sesiones, en 1957², en que se indicó con toda claridad que cualquiera que fuese la opinión de los miembros de la Comisión en cuanto al fondo de la cuestión del trato a los extranjeros, ninguno de ellos quería que se la excluyese del estudio de la responsabilidad de los Estados. Pero se han planteado dos cuestiones: en primer lugar, se ha insistido en que el estudio sobre la responsabilidad de los Estados no se limite a la cuestión del trato a los extranjeros; en segundo lugar, algunos de los miembros de la Comisión han criticado algunos de los principios expuestos respecto del trato a los extranjeros, pero en ningún momento se ha sugerido que se prescinda por completo de este asunto. Desde luego, este asunto origina controversias y dificultades, pero la Comisión tiene que superarlas. Por reverso que pueda parecer el problema, ningún provecho se obtendrá de eludirlo. No cabe esperar que la historia evolucione en tal forma que no se planteen problemas embarazosos como éste.

² *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1957*, vol. I (Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 57.V.5, vol. I), 413.^a a 416.^a sesiones.

30. El Sr. TSURUOKA dice que, en cuanto al tema de la responsabilidad de los Estados, la Comisión, teniendo en cuenta que sus posibilidades son limitadas, no debe mostrarse demasiado ambiciosa. Debe hacer una labor que sea útil para la comunidad internacional. Sus estudios y proyectos deben comprender los diversos aspectos de la materia; pero sus proyectos deben resultar aceptables para el mayor número posible de Estados.

31. Está de acuerdo con el Sr. Gros en que la responsabilidad de los Estados debe entenderse en sentido amplio, sin limitarla a la cuestión de los daños causados a extranjeros, aunque no deba excluirse la cuestión de la condición de los extranjeros.

32. La Comisión no debe introducir demasiadas innovaciones en su procedimiento. Es preferible el método directo de trabajo que consiste en la preparación de un informe por un relator especial y el examen de dicho informe por la Comisión, porque es el más sencillo. Por consiguiente, aunque hay una gran parte de verdad en los argumentos expuestos por el Sr. Tunkin, no está decidido a aceptar la propuesta de que se establezcan comités especiales.

33. En el actual período de sesiones debe designarse un relator especial del tema de la responsabilidad de los Estados; de ser necesario, debe proseguir el debate general sobre este asunto, ya que de él puede obtener el relator especial indicaciones útiles para su trabajo.

34. Si se decide establecer un pequeño comité, es necesario que todos los miembros de la Comisión estén informados de sus actividades y que todos ellos estén autorizados para enviar sus observaciones a dicho comité, sea que trabaje cuando la Comisión esté reunida o sea que trabaje en el intervalo entre dos períodos de sesiones.

35. El Sr. PESSOU dice que comparte la opinión de los que estiman que el tema de la sucesión de Estados está necesariamente vinculado con el derecho de los tratados. En sesiones anteriores, tanto él como el Sr. Elias demostraron suficientemente la relación entre ambos temas.

36. En cuanto a los temores expresados por el Relator General respecto de la posible intromisión en el derecho internacional público de principios del derecho internacional privado, estima que será muy difícil no razonar por analogía con las normas de derecho existentes, aunque dichas normas correspondan al derecho privado.

37. El principal problema que se plantea respecto a la sucesión de Estados y de gobiernos es determinar los efectos de los cambios políticos en la validez de los tratados concertados por el anterior Estado. Al respecto hay dos corrientes de opinión: según una de ellas, el nuevo Estado no sucede al anterior sino en aquellas obligaciones convencionales que está dispuesto a aceptar, pero según otro, por analogía con el derecho privado, en derecho internacional es aplicable el principio de la sucesión en dichas obligaciones. Si no pueden conciliarse esos dos pareceres, habrá que decidir respecto de cada caso teniendo en cuenta sus características. La cuestión que habrá que determinar será si la finalidad con la que se concertó el tratado puede alcan-

zarse en la situación del nuevo Estado, o sea, si las cláusulas del tratado son compatibles con las normas de orden público del nuevo Estado.

38. En cuanto a los tratados comerciales que suelen denominarse tratados-contratos, la práctica internacional, al menos entre los Estados europeos, se inclina más bien en favor de la extinción de los tratados concertados por el Estado en virtud del principio según el cual un nuevo Estado no puede asumir obligaciones que no ha suscrito. Sin embargo, únicamente el examen de cada caso puede proporcionar una solución satisfactoria.

39. Lo más importante es que se reúna en un solo documento todo el material de referencia sobre la cuestión de la sucesión de Estados.

40. El Sr. EL-ERIAN dice que el debate actual sobre el programa de trabajo de la Comisión tiene una importancia especial dado el aumento del número de miembros de la Comisión y las recomendaciones hechas por la Asamblea General en su resolución 1686 (XVI). Espera que todos los miembros de la Comisión expondrán su interpretación de dicha resolución.

41. Sería preferible aplazar hasta el final del período de sesiones el examen de algunas cuestiones, tales como la composición de la Comisión y la duración del mandato de sus miembros. Toda modificación puede entrañar una revisión del Estatuto, y de la labor realizada durante los doce años últimos se deduce que no hace falta cambio fundamental alguno en el Estatuto ni en el método general de trabajo. Tiene especial importancia conservar la unidad de la Comisión. En la Sexta Comisión se sugirió que se divida la Comisión en dos subcomisiones, pero por último se decidió que todo lo referente a métodos de trabajo corresponde decidirlo a la propia Comisión de Derecho Internacional.

42. Tal vez haya algún otro medio de acelerar el trabajo de la Comisión sin perjuicio de su unidad, como por ejemplo designar un comité que trabaje en los intervalos entre los períodos de sesiones, pero habrá que tener en cuenta las consecuencias financieras de esos procedimientos.

43. Por su resolución 1686 (XVI), la Asamblea General recomienda a la Comisión que examine su futuro programa de trabajo, que prosiga su labor sobre derecho de los tratados y responsabilidad de los Estados y que incluya en su lista de prioridades el tema de la sucesión de Estados y de gobiernos. La Comisión emprenderá en breve el estudio del derecho de los tratados.

44. Por lo que respecta a la responsabilidad de los Estados, la situación es diferente, puesto que no se ha designado relator especial ni se ha decidido el método que ha de seguirse en el estudio de ese tema. Se congratula de la declaración hecha por el Secretario en el sentido de que convendría que la Comisión estudiara tanto el procedimiento general que ha de adoptarse como el verdadero alcance del tema de la responsabilidad del Estado. En el noveno período de sesiones³

expresó ya su opinión de que hay ciertos aspectos de la responsabilidad internacional, distintos de la responsabilidad del Estado por daños y perjuicios causados en su territorio a la persona o bienes de los extranjeros, que deben estudiarse de preferencia. Por tanto, sugiere que prosiga el debate general para que la Comisión pueda determinar su método de trabajo.

45. Una vez terminado el debate general, y antes de iniciar el estudio del derecho de los tratados, la Comisión debe examinar el procedimiento general que ha de seguir para el estudio de la responsabilidad de los Estados y de la sucesión de Estados y de gobiernos; y la conveniencia de designar un relator especial o un pequeño comité para que durante el actual período de sesiones haga un preliminar, antes de designar relatores especiales. Una vez hecho eso, debe examinar su futuro programa de trabajo y establecer una nueva lista de temas para cuyo estudio puede designar un relator especial o un comité de expertos. Por último, debe examinar el proyecto del informe que ha de presentar a la Asamblea General en cumplimiento de lo dispuesto en el apartado b) del párrafo 3 de la resolución 1686 (XVI).

46. En su decimotercer período de sesiones, la Comisión empezó a preocuparse del próximo tema que habría que examinar, y el Sr. Verdross sugirió que se siguieran cuatro principios generales para la organización del trabajo futuro⁴. Aunque acepta de modo general esos cuatro principios, se opone a la idea de que se eviten los asuntos que sean controvertibles. El Sr. Verdross se inclina asimismo a dar más importancia a la codificación que al desarrollo progresivo, cuando la experiencia indica que hay una tendencia general en favor del desarrollo progresivo. Las cuatro convenciones sobre el derecho del mar tienen su origen en el propósito primitivo de la Comisión de limitarse estrictamente al estudio de dos temas: el régimen de la alta mar y el régimen del mar territorial. Cabe esperar que la evolución sea similar por lo que respecta a la responsabilidad del Estado.

47. El Sr. CADIEUX dice que, por lo que se refiere a la responsabilidad del Estado, lo primero que tiene que decidir la Comisión es si ha de examinar esta cuestión en su totalidad o solamente el aspecto más limitado en que tradicionalmente se la entiende. Esta última solución sería preferible puesto que, de lo contrario, su estudio sería muy difícil. En el futuro programa de trabajo podrían inscribirse otros aspectos de la cuestión.

48. Una vez decidida la materia que estudiará, la Comisión tendrá que decidir el método de estudio. En teoría, parece lógico que se empiece por formular los principios generales; sin embargo, en la práctica, la cuestión se refiere sobre todo al trato a los extranjeros, por lo cual resulta imposible enunciar los principios generales sin tener en cuenta las repercusiones que puedan tener en la condición de los extranjeros. Aunque sea procedente que la Comisión empiece por un reper-

³ *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1957*, vol. I (Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 57.V.5, vol. I), 414.ª sesión, párrs. 34 y 35.

⁴ *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1961*, vol. I (Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 61.V.1, vol. I), 614.ª sesión, párr. 44.

torio de todos los aspectos de la responsabilidad internacional para ver cuáles son más fáciles de codificar, no puede hacerse caso omiso de la cuestión del trato a los extranjeros.

49. Por lo que se refiere a la sucesión de Estados, se han sugerido varios métodos, entre ellos, que prepare el trabajo la Secretaría, o un grupo de trabajo o un relator especial; a su parecer, no hay razón alguna para apartarse del método tradicional que consiste en designar un relator especial que será ayudado por la Secretaría.

50. Además, sería conveniente que la Comisión inscribiera en su programa otros temas que podría elegir entre los que se indican en el documento de trabajo de la Secretaría (A/CN.4/145). Se le ha pedido ya a la Comisión que estudie el régimen jurídico de las aguas históricas, incluidas las bahías históricas, el derecho de asilo y las relaciones entre los Estados y las organizaciones internacionales. Por lo tanto, puede ya verse el esbozo del programa de trabajo de la Comisión para los próximos diez o más años.

51. El Sr. ROSENNE dice que es indispensable que la Comisión disponga de unos cuantos proyectos de mayor o menor importancia de modo que su labor progrese en cada período de sesiones. Está de acuerdo con el Presidente en que no se trata de alterar ni la continuidad ni la prioridad de la labor sobre derecho de los tratados ni en el actual ni en los próximos períodos de sesiones; pero la actividad de la Comisión no debe depender de la labor de un solo relator especial durante los cinco años venideros.

52. En su resolución 1686 (XVI) la Asamblea General da por sentado que continuarán los trabajos sobre derecho de los tratados y responsabilidad de los Estados, pero le pide a la Comisión una respuesta oficial por lo que hace a la sucesión de Estados y de gobiernos. La Comisión está obligada a dar esa respuesta en su informe. Pero no debe suponer que durante el mandato de los miembros actuales tiene que terminar todos los trabajos que haya emprendido o que decida emprender; hasta ahora jamás se ha pretendido tal cosa. Los trabajos preliminares tienen todos un valor intrínseco.

53. Como ha dicho el Relator General, cuando se trata del procedimiento es imposible no referirse al fondo de las cuestiones. Por tanto, la Comisión tiene necesariamente que referirse al fondo de la cuestión de la responsabilidad de los Estados para poder decidir sobre el procedimiento. La naturaleza de la labor de la Comisión y lo que de ella esperan la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y otros órganos, fueron objeto en la sesión anterior de una acertada exposición del Sr. Jiménez de Aréchaga, quien trató de establecer una relación entre la cuestión de la responsabilidad de los Estados y los nuevos problemas que se plantean a la colectividad internacional y las tendencias que se advierten actualmente en el derecho y la práctica internacionales. Esta labor determina el alcance del tema; está de acuerdo con la opinión expuesta en esa misma sesión por el Sr. Gros, en el sentido de que se aborde el estudio con un criterio amplio. Pero la

Comisión no tiene que ocuparse en nuevas normas fundamentales de derecho de las que puedan nacer otras causas de responsabilidad; por esto le sorprenden tanto las observaciones hechas por el Sr. Tunkin acerca de las nuevas formas de responsabilidad internacional. No cabe duda de que el derecho internacional evoluciona, pero la evolución de los principios generales no entraña necesariamente un cambio fundamental del concepto de la responsabilidad del Estado. Si se estudiara la cuestión desde el punto de vista de la Carta, a la que se ha denominado a veces el derecho de las Naciones Unidas, habría que ver si contiene disposiciones pertinentes. Tal vez sea útil para el estudio de la responsabilidad del Estado tener en cuenta algunas disposiciones del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia que forma parte integrante de la Carta. Por ejemplo, la referencia en el apartado c) del párrafo 2 del Artículo 36 a « la existencia de todo hecho que, si fuere establecido, constituiría violación de una obligación internacional » y la referencia en el apartado d) del mismo párrafo 2 a « la naturaleza o extensión de la reparación que ha de hacerse por el quebrantamiento de una obligación internacional » parecen indicar el sentido en que debe encaminarse la Comisión.

54. En cuanto a la labor preparatoria que ha de emprenderse inmediatamente, estima muy interesante la sugestión hecha por Sir Humphrey Waldock en la sesión anterior acerca de la necesidad de que se prepare un documento en que se expongan las cuestiones que se plantean. Si se estudia la cuestión en todos sus aspectos, el trato a los extranjeros y sus bienes, no será nada más que uno de esos aspectos. La Comisión tiene fundamentalmente que estudiar la responsabilidad del Estado como tal, como quiera que se produzca. Pero esta cuestión general encierra, sin embargo, dos distintos asuntos de orden práctico lo bastante complejos y de importancia práctica suficiente para que se los examine de modo especial y por separado, a saber, los problemas que plantea la norma relativa al agotamiento de la vía interna, y los problemas que plantea la norma relativa a la nacionalidad de la reclamación. A su parecer, ninguno de ellos tiene que ver exclusivamente con la cuestión del trato a los extranjeros y se los podría estudiar al mismo tiempo que el tema principal.

55. Otro aspecto que ha de tenerse en cuenta es la responsabilidad del Estado por actos realizados en el territorio del Estado al que podría denominarse reclamante; el ejemplo más simple es el de un vehículo conducido por una persona que disfrute de inmunidad diplomática, que ocasiona daños a un habitante del Estado cerca del cual el diplomático esté acreditado, y que en virtud del reconocimiento de la inmunidad diplomática, no pueda ser resuelto por los tribunales del país.

56. Por lo que respecta a la documentación, dice que por una parte hay una plétora y por otra una escasez. Resulta un tanto peligroso conceder demasiada importancia a las decisiones de los tribunales internacionales con menosprecio de la práctica de los Estados, ya que a menudo la significación exacta de una decisión de un tribunal internacional, en especial de los de arbitraje

y de las comisiones mixtas, depende de los términos del acuerdo por el que se crea el tribunal, los cuales, a su vez, pueden depender de las circunstancias políticas en que se concierte el acuerdo. La mejor guía es probablemente la práctica de los Estados.

57. No se opone en principio a que se establezca un comité que ayude a aclarar los problemas, siempre que constituya una representación adecuada de toda la Comisión. Abriga dudas de que un pequeño comité pueda satisfacer esta condición. Asimismo, estima preferible que se inicie el trabajo y se designe a uno o más relatores especiales en el actual período de sesiones.

Se levanta la sesión a las 13 horas

634.ª SESIÓN

Miércoles 2 de mayo de 1962, a las 10 horas

Presidente : Sr. Radhabinod PAL

Designación de un comité de redacción

1. El PRESIDENTE sugiere que se designe un comité de redacción compuesto del Sr. Gros, como Presidente, el Sr. Ago, el Sr. Jiménez de Aréchaga, el Sr. Lachs, el Sr. Tunkin, Sir Humphrey Waldock y el Sr. Yasseen.

Así queda acordado.

Designación de un comité para examinar el futuro programa de trabajo de conformidad con el apartado b) del párrafo 3 de la resolución 1686 (XVI) de la Asamblea General

2. El PRESIDENTE sugiere que se designe un comité para examinar el futuro programa de trabajo, compuesto de los siguientes miembros : El Sr. Amado, como Presidente, el Sr. Ago, el Sr. Bartoš, el Sr. Cadieux, el Sr. Castrén, el Sr. Jiménez de Aréchaga, el Sr. Pessou y el Sr. Tunkin.

Así queda acordado.

Labor futura en materia de codificación y desarrollo progresivo del derecho internacional [resolución 1686 (XVI) de la Asamblea General] (A/CN.4/145)

(reanudación del debate de la 633.ª sesión)

[Tema 2 del programa]

3. El PRESIDENTE dice que los miembros de la Mesa de la Comisión han tratado de ponerse de acuerdo acerca de las propuestas relativas a la compo-

sición de los comités cuya creación se ha sugerido para que se ocupen en los temas de la responsabilidad del Estado y de la sucesión de Estados y de gobiernos, pero que no les ha sido posible debido a divergencias respecto de la función de los comités. A su parecer, los comités deben encargarse únicamente de definir las cuestiones y circunscribir su alcance, para luego informar a la Comisión, con lo cual terminarán sus funciones. El relator especial podrá consultar a su comité siempre y cuando lo desee ; pero el comité no tendrá carácter permanente ni facultad para dar instrucciones al relator. Será éste quien habrá de estudiar el derecho relativo a la materia, sin apartarse de los límites que se le señalen, y preparar un anteproyecto. La Comisión procederá entonces a una primera lectura del informe del relator especial, comunicará su informe a los gobiernos y preparará un proyecto definitivo teniendo en cuenta las observaciones de los gobiernos. La otra opinión es que el comité debe ser permanente de modo que pueda en todo momento ayudar al relator especial y tal vez darle instrucciones de vez en cuando. En su opinión ese procedimiento sería embarazoso para el relator especial.

4. El Sr. ROSENNE dice que desea continuar la exposición que hiciera en la sesión anterior para referirse a la sucesión en general, no a la sucesión de Estados y de gobiernos. Desde hace mucho tiempo abriga dudas respecto de la posibilidad de emprender la codificación de esta materia. Sin embargo, la Comisión tiene que responder de modo oficial a la recomendación que le hace la Asamblea General en el apartado a) del párrafo 3 de la resolución 1686 (XVI). Desde el punto de vista científico no es seguro que en derecho internacional exista un capítulo relativo a la sucesión, pero los debates de la Comisión y de la Sexta Comisión de la Asamblea General le han convencido de que la Comisión de Derecho Internacional debe estudiar la cuestión con toda rapidez, especialmente porque el Sr. Elias y el Sr. Pessou han señalado su importancia práctica.

5. Las expresiones sucesión de Estados y sucesión de gobiernos pueden inducir a confusión. La sucesión de Estados resulta principalmente de la cesión o retrocesión de un territorio con la población que en él reside. La sucesión de gobiernos resulta de un cambio revolucionario en el gobierno, cambio que no se conforma necesariamente con el derecho constitucional anteriormente en vigor. Esta no es una cuestión que deba estudiar la Comisión. El problema respecto del cual la Comisión ha de formular normas adecuadas es el del futuro de todos los derechos y obligaciones internacionales después de un cambio fundamental del régimen interno y de la condición internacional de un territorio y después de la reorganización política, económica, social y cultural de la colectividad política que lleve a una nueva definición de las finalidades del Estado. Carece de importancia el que ese cambio sea resultado de una revolución que no altere la personalidad internacional del Estado o de la emancipación, o sea, de la creación de una nueva persona internacional independiente donde antes no existía ninguna. Le ha llamado mucho la atención la observación hecha por el Sr. Elias respecto de un tratado firmado un año antes